

## FAKTOR PENDORONG DAN PENGHAMBAT MEWUJUDKAN MODEL SINERGIS PENGEMBANGAN WILAYAH TAPAL KUDA MENJADI KESATUAN DAERAH PERENCANAAN DI ERA OTONOMI DAERAH

**Djoko Soejono, Agus Supriono, Julian Adam Ridjal**

*Dosen Fakultas Pertanian Universitas Jember*

*Email: Soejono\_djoko@yahoo.co.id*

### ABSTRACT

*Central issue leading this research is on optimistic way of thinking that there is possibility of policy model formulation alternative that can synergy any interests in order to actualize Horse Shoe area in East Java province into regional planning unit under the importance of regional autonomy policy implementation. The problem being researched are: (a) what critical factors that can be as trigger and inhibitor factors are, and (b) how the formulation of alternative model of policy can be viewed as effective and efficient. The approach of analysis being used is descriptive and qualitative. Based on the research, this can be identified into 6 critical factors of political aspect, 8 economic aspects, 3 social aspects and 7 institutional aspects that can be viewed as the potential for trigger factors. Thus with that there are 4 critical factors of political aspect, 3 economic aspect, 2 social aspect, and 3 institutional aspect that can be viewed as the potential for inhibitor aspects. Alternative of policy model that can be considered to be effective is model of integrated economic development of reliable zone on specific of locality base.*

*Key Words: integrated economic, East Java province*

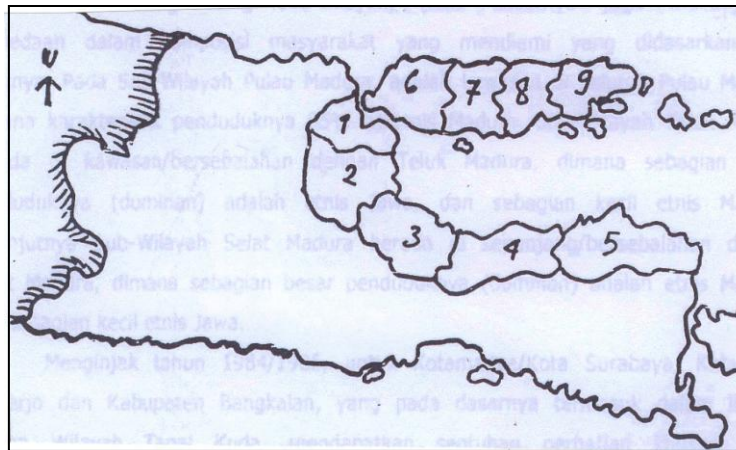
### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang

Hasil temuan penelitian Supriono, dkk (2009) menyatakan, baik dalam periode sebelum maupun setelah pelaksanaan otonomi daerah, di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai kesatuan daerah nodal (*nodal region*), diketahui ada kesenjangan perkembangan ekonomi regional yang cukup mencolok antara di sub-wilayah Teluk Madura dengan di sub-wilayah Pulau Madura dan Selat Madura. Perkembangan perekonomian regional yang relatif baik terjadi di sub-wilayah Teluk Madura, ternyata cenderung belum (dan/atau tidak) memberikan dampak

*multiplier effect* bagi perkembangan perekonomian regional bagi sub-wilayah Pulau Madura dan Selat Madura.

Dimana di dalam konsepsi wilayah Tapal Kuda sebagai daerah nodal tersebut, sub-wilayah Teluk Madura (Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo) didudukkan (dipandang) sebagai pusat pertumbuhan (*growth area*). Sedangkan sub-wilayah Pulau Madura (Kabupaten: Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep), serta sub-wilayah Selat Madura (Kabupaten: Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan Kota: Pasuruan, Probolinggo), didudukkan sebagai daerah belakang (*backwase area*).



**Gambar 1.**

**Sketsa Peta Wilayah Tapal Kuda: 1=Kota Surabaya, 2=Kabupaten Sidoarjo, 3=Kabupaten & Kota Pasuruan, 4=Kabupaten & Kota Probolinggo, 5=Kabupaten Situbondo, 6=Kabupaten Bangkalan, 7=Kabupaten Sampang, 8=Kabupaten Pamekasan, dan 9=Kabupaten Sumenep**

Guna mengatasi permasalahan kesenjangan perkembangan perekonomian regional yang terjadi tersebut, hasil penelitian Supriono, dkk (2009) menyarankan, seyogyanya dapat dikembangkan (diwujudkan) suatu alternatif model kebijakan guna mengembangkan wilayah Tapal Kuda menjadi satu kesatuan daerah perencanaan (*region planning*). Namun demikian guna mewujudkan model alternatif kebijakan yang demikian ini, dewasa ini tentunya akan dihadapkan pada benturan kepentingan kebijakan otonomi daerah yang diimplementasikan sejak tahun 2000.

Setidaknya ditengarai akan kemungkinan muncul sejumlah masalah terkait dengan sulitnya membangun komitmen antar *stakeholders* di lingkup Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda tersebut. Yaitu sulitnya mewujudkan bentuk-bentuk kohesifitas muatan kebijakan antar Pemerintah Kabupaten/Kota. Baik menyangkut kohesifitas muatan kebijakan publik maupun ekonomi.

Tertarik akan fenomena ini, maka penelitian ini dilakukan. Paradigma yang dibangun oleh tim peneliti adalah, bahwa di dalam tataran berpikir optimistik, tentunya tidak menutup kemungkinan akan dapat dirumuskan suatu alternatif model yang dapat ‘mensinergikan’ kepentingan guna wujudkan kesatuan wilayah Tapal Kuda

menjadi satu kesatuan daerah perencanaan dengan kepentingan implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut.

#### **Permasalahan**

Permasalahan yang dikaji adalah: (a) apa saja faktor kritis yang berpotensi dapat menjadi ‘pendorong’ dan ‘penghambat’ guna mewujudkan kemungkinan wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah dewasa ini, dan (b) bagaimana rumusan alternatif model kebijakan yang dapat dipandang efektif dan efisien guna ‘mensinergikan’ kepentingan mewujudkan kesatuan wilayah Tapal Kuda menjadi satu kesatuan daerah perencanaan dengan kepentingan implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut.

#### **Tinjauan Pustaka**

##### **• Konteks Wilayah Tapal Kuda Sebagai Daerah Nodal**

Budiharsono (2001) mendefinisikan *nodal (nodal region)* sebagai wilayah yang secara fungsional mempunyai ketergantungan antara pusat (*inti/nucleus*) dan daerah belakangnya (*hinterland/backwase area*). Dimana daerah *nodal* ini adalah sebagai suatu ekonomi ruang yang dikuasai oleh satu atau beberapa pusat kegiatan ekonomi (Sukirno, 1976). Oleh karena itu struktur daerah *nodal* dapat

digambarkan sebagai suatu sel hidup, atau suatu atom dimana terdapat inti (*nucleus*) dan plasma (*periferi*) yang saling melengkapi. Intergasi fungsional dalam daerah *nodal* lebih merupakan dasar hubungan saling ketergantungan atau dasar kepentingan masyarakat di wilayah tersebut.

Batas daerah *nodal* ditentukan oleh sejauh mana pengaruh dari suatu pusat kegiatan ekonomi apabila digantikan oleh pengaruh dari pusat kegiatan ekonomi lainnya (Hoover, 1975 dalam Budiharsono, 2001). Atau, perbatasan di antara berbagai daerah *nodal* ini ditentukan oleh tempat-tempat dimana pengaruh dari satu atau beberapa pusat-pusat kegiatan ekonomi digantikan dengan pengaruh dari pusat lainnya (McLellan, 1970 dalam Sukirno, 1976).

Di dalam perspektif wilayah Tapal Kuda dipandang sebagai daerah *nodal*, sub-wilayah Teluk Madura (Kota Surabaya dan Kabupaten Sidoarjo) dapat 'didudukkan' atau 'dipandang' sebagai daerah pusat pertumbuhan (*growth area*). Mengingat di sub-wilayah ini potensi 'aglomerasi' selalu tercipta. Adapun potensi aglomerasi adalah terkumpulnya berbagai jenis kegiatan industri, perdagangan, dan jasa di suatu kawasan tertentu karena adanya keuntungan lokasional yang dimiliki oleh kawasan tersebut (Djojodipuro, 1992). Potensi aglomerasi tersebut berpotensi dapat memberikan dampak penghematan eksternal (*external economies*) yang menguntungkan bagi para pelaku usaha (Sitohang, 1990). Sedangkan sub-wilayah Pulau Madura (Kabupaten: Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep), serta sub-wilayah Selat Madura (Kabupaten: Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan Kota: Pasuruan, Probolinggo), didudukkan sebagai daerah belakang (*backwase area*).

#### • **Kosepsi Otonomi Daerah**

Otonomi daerah didefinisikan di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004, adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Prinsip otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia adalah

otonomi seluas-luasnya. Gaffar (2000) menegaskan, otonomi luas pada dasarnya adalah merupakan 'kemerdekaan ke dalam' (*internal sovereignty*).

Smith (1985) menyatakan, ditinjau dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah dengan prinsip otonomi luas adalah untuk mewujudkan: (a) *political equality*, (b) *local accountability*, dan (c) *local responsiveness*. Mewujudkan *political equality*, artinya bahwa melalui pelaksanaan otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Mewujudkan *local accountability*, bahwa dengan pelaksanaan otonomi daerah akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam pembangunan sosial dan ekonomi masyarakatnya sesuai dengan yang dikehendaki. Sedangkan mewujudkan *local responsiveness*, asumsi dasarnya adalah bahwa pemerintah daerah dianggap lebih banyak mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya, maka dengan kebijakan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Akan tetapi oleh karena prinsip otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia adalah otonomi luas, maka selain adanya dampak positif dari dilaksanakannya kebijakan tersebut, juga ada bentuk-bentuk kekhawatiran peluang munculnya dampak negatif yang ditimbulkan. Diantaranya adalah Muthis (2001): (a) munculnya kekuatan raja-raja kecil di daerah, (b) munculnya penajaman sikap primordialisme, (c) penguatan budaya *patron-clien*, dan (d) munculnya kebijakan pembangunan daerah yang kontradiktif dengan kepentingan perencanaan pembangunan wilayah yang lebih luas, atau perencanaan pembangunan wilayah terpadu.

- **Benturan Antara Otonomi Daerah dengan Pengembangan Wilayah Terpadu**

Mendasarkan pada tujuan otonomi sebagaimana disebutkan Smith (1985), pada khususnya untuk mewujudkan: (a) *local accountability*, dan (b) *local responsiveness*, maka masing-masing daerah dapat relatif leluasa merencanakan program-program pembangunannya sendiri. Baik itu berkaitan dengan pembangunan ekonomi (ekonomi regional) maupun pembangunan sosial. Sementara itu di sisi lain, sebagaimana yang dikhawatirkan oleh Muthis (2001), oleh karena luasnya kewenangan yang dimiliki daerah, bisa jadi akan muncul adanya kemungkinan dampak negatif berupa kebijakan pembangunan daerah yang ‘kontradiktif’ dengan kepentingan perencanaan pembangunan wilayah yang lebih luas, atau perencanaan pembangunan wilayah terpadu.

Terkait dengan hal ini Hidayat (2000) juga menyatakan, oleh karena kebijakan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia di letakkan pada tingkat Kabupaten/Kota (sekup daerah yang relatif kecil), maka keleluasaan perencanaan pembangunan (terutama pembangunan ekonomi regionalnya) yang dimiliki oleh masing-masing daerah, akan selalu ada kemungkinan memiliki potensi ‘kontradiktif’ dengan kepentingan perencanaan pembangunan wilayah secara terpadu. Dimana tujuan utama dari perencanaan pembangunan wilayah terpadu tersebut adalah untuk memperoleh keuntungan-keuntungan ekonomi (*economic scale*) yang lebih besar.

Sebagaimana dinyatakan oleh Glasson (1978), melalui perencanaan pembangunan wilayah terpadu akan dapat diperoleh manfaat-manfaat antara lain: (a) cukup besar untuk mengambil keputusan-keputusan investasi yang berskala ekonomi, (b) mampu mengubah industrinya sendiri dengan tenaga kerja yang ada, (c) mempunyai struktur ekonomi yang cenderung relatif konvergen, (d) mempunyai banyak titik-titik pertumbuhan (*growth point*), (e) memudahkan dalam menggunakan cara pendekatan perencanaan pembangunan, dan (f) masyarakat dalam wilayah tersebut dapat memiliki kesadaran bersama terhadap

persoalan-persoalan sosial, ekonomi, politik, dan kelembagaan yang dihadapinya.

- **Pemaduan Otonomi Daerah dengan Pengembangan Wilayah Terpadu**

Oleh karena keberadaan munculnya berbagai kekhawatiran tentang adanya benturan pelaksanaan otonomi daerah dengan perencanaan pembangunan wilayah secara terpadu tersebut, di dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 ditekankan perlu adanya ‘hubungan kerjasama antar daerah’. Dimana di dalam UU No. 22 Tahun 1999 (Bab IX, Pasal 87) dinyatakan, beberapa daerah dapat mengadakan kerjasama antar daerah. Sedangkan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 (Bab IX Pasal 195) semakin lebih jelas dinyatakan: (a) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan, dan (b) kerjasama sebagaimana dimaksudkan dapat diwujudkan dalam bentuk kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.

Selain itu sebagaimana termaktup di dalam Penjelasan No. 32 Tahun 2004, pemerintah (Pemerintah Pusat) dapat mendorong dan menetapkan kawasan pengembangan yang terpadu untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu secara makro, misalnya dalam rangka pengembangan ekonomi, industri strategis, daerah perdagangan bebas, pengembangan sumberdaya nasional, dan lainnya. Dimana Pemerintah Pusat wajib mengikutsertakan Pemerintah Daerah dalam mewujudkannya. Adapun beberapa model pengembangan kawasan ekonomi terpadu yang dikembangkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), terutama yang dilaksanakan sejak diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, antara lain pengembangan ekonomi terpadu: (a) kawasan adat terpencil, (b) berbasis kawasan andalan, (c) kawasan cepat tumbuh, (d) kawasan khusus (meliputi kawasan: perdagangan bebas, pengembangan prioritas, perbatasan, tertinggal, rawan bencana alam, konservasi, cagar budaya), serta (e) kawasan pesisir.

## METODE PENELITIAN

### • Daerah Penelitian

Daerah penelitian adalah kesatuan wilayah Tapal Kuda di Provinsi Jawa Timur yang didefinisikan di dalam penelitian ini sebagai daerah nodal. Adapun wilayah Tapal Kuda ini meliputi Kabupaten: Sumenep, Sampang, Pamekasan, Bangkalan, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, dan Kota: Surabaya, Pasuruan, Probolinggo.

### • Data dan Metode Pengumpulan Data

Data utama yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah 'data primer'. Metode utama guna mengumpulkan data adalah: wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan 'para ekspert'. Adapun metode: (a) observasi, (b) studi dokumentasi, (c) studi pustaka, serta (f) catatan pribadi/*self record*, dipergunakan sebagai metode pelengkap dalam pengumpulan data tersebut.

### • Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini adalah 'para ekspert'. Para ekspert yang dimaksudkan adalah staf di lingkup: (a) Bappeprov Jawa Timur, (b) Bappekab Sumenep, Pamekasan, Sampang, Bangkalan, Sidoarjo, Pasuruan, Probolinggo, Situbondo, serta (c) Bappekot Surabaya, Pasuruan, Probolinggo.

### • Metode Pendekatan Analisis

Pendekatan analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah 'deskriptif-kualitatif'. Yaitu dalam arti tidak bermaksud untuk menguji hipotesa, akan tetapi bertujuan untuk menggambarkan realitas sosial yang kompleks dengan cara-cara mengkonstruksi realitas sosial yang terjadi (Newman, 1997).

## PEMBAHASAN

### • Faktor Pendorong

Ditinjau dari aspek politis, faktor-faktor kritis yang dapat dipandang berpotensi sebagai faktor pendorong guna mewujudkan kemungkinan wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah dewasa ini, antara lain: (a) keterkaitan sejarah dengan sejarah pendirian Kerajaan Majapahit, (b) wilayah

Tapal Kuda telah lama ada dalam peta teritorial militer (pihak kemandirian), (c) menjadi kawasan istimewa bagi sejumlah partai politik untuk perebutan suara pemilih (dalam pemilu nasional maupun provinsi), (d) relatif sering dijumpai adanya forum-forum ulama yang mengatasnamakan Ulama Tapal Kuda, (e) istilah wilayah Tapal Kuda tidak asing lagi bagi masyarakat di wilayah Provinsi Jawa Timur, dan (f) istilah wilayah Tapal Kuda sudah mulai banyak dikenal di tingkat nasional.

Ditinjau dari aspek ekonomi, antara lain: (a) fakta sejarah di jaman Hindia Belanda, dimana perairan di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda menjadi jalur pelayaran untuk perdagangan yang penting, (b) relatif mulai ada inisiasi-inisiasi guna mengembalikan fungsi perairan di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda menjadi jalur pelayaran untuk perdagangan yang cukup penting, (c) adanya kesamaan bahwa daerah-daerah pesisiran di masing-masing Kabupaten/ Kota yang ada di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda, adalah merupakan kantong-kantong kemiskinan, (d) sering terjadi konflik antar nelayan (perebutan wilayah tangkapan ikan) di dalam lingkup perairan wilayah Tapal Kuda, (e) relatif mulai ada inisiasi-inisiasi guna menjadikan perairan di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda sebagai pusat kegiatan perikanan dan agroindustri perikanan, (f) adanya kesenjangan perkembangan ekonomi regional yang mencolok antara sub-wilayah Teluk Madura dengan sub-wilayah Pulau Madura dan Selat Madura, (g) dibangunnya jembatan Suramadu dengan harapan-harapan penciptaan nilai tambah ekonomi (*economic added value*) di masa depan, dan (h) wilayah sentra penghasil tembakau penting sejak jaman Hindia Belanda sampai sekarang.

Ditinjau dari aspek sosial, antara lain: (a) adanya kesamaan sebagian besar masyarakat di masing-masing Kabupaten/ Kota yang ada di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda, pada khususnya masyarakat daerah pesisiran, memiliki tingkat pendidikan yang relatif rendah, (b) adanya kesamaan sebagian besar masyarakat di masing-masing Kabupaten/Kota yang ada di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda, pada khususnya masyarakat daerah pesisiran, relatif kurang dapat memperoleh akses

pelayanan kesehatan, dan (c) adanya kesamaan sebagian besar masyarakat di masing-masing Kabupaten/Kota yang ada di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda, pada khususnya masyarakat daerah pesisiran, relatif kurang dapat memperoleh akses pelayanan publik lainnya.

Ditinjau dari aspek kelembagaan, antara lain: (a) adanya ketentuan di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang sangat memungkinkan adanya kerjasama antar daerah otonom (Kabupaten/Kota) guna mengembangkan kawasan ekonomi terpadu, (b) adanya stimulus (potensi pendorong) di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang memungkinkan Pemerintah Pusat untuk menginisiasi dan menstimulasikan pemerintah daerah otonom (Kabupaten/Kota) agar mau dan/atau berkeinginan melakukan perencanaan pembangunan ekonomi terpadu, (c) adanya stimulus (potensi pendorong) di dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang memungkinkan Pemerintah Provinsi untuk menginisiasi dan menstimulasikan pemerintah daerah otonom agar mau dan/atau berkeinginan melakukan perencanaan pembangunan ekonomi terpadu, (d) relatif mulai timbul kesadaran dari sejumlah Pemerintah Kabupaten/ Kota di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda (pada khususnya pihak Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten/ Kota), akan pentingnya melakukan kerjasama antar daerah yang berdekatan guna memperoleh efektivitas dan efisiensi dalam rangka pembangunan bidang ekonomi dan pelayanan publik tertentu, (e) masih besarnya harapan Pemerintah Kabupaten/ Kota di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda terhadap Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi, dalam rangka 'sharing' penyediaan dana (anggaran) pembangunan sarana dan prasarana ekonomi dan pelayanan publik di wilayahnya, (f) mulai adanya tuntutan dari sejumlah Pemerintah Kabupaten/Kota di dalam lingkup sub-wilayah Pulau Madura dan Selat Madura kepada Pemerintah Provinsi untuk mengembangkan kawasan pembangunan ekonomi terpadu 'Gerbangkertosusilo-Plus', dan (g) dapat dijumpai cukup banyak hasil-hasil penelitian (dukungan akademis) dari berbagai perguruan tinggi yang mengkaji secara khusus tentang wilayah Tapal Kuda,

baik dari aspek ekonomi, sosial, kelembagaan, politis, dan lainnya.

#### • Faktor Penghambat

Ditinjau dari aspek politis, faktor-faktor kritis yang dapat dipandang berpotensi sebagai faktor penghambat guna mewujudkan kemungkinan wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah dewasa ini, antara lain: (a) relatif ada kecenderungan munculnya sikap *euphoria* yang berlebihan di sebagian *stakeholders* Pemerintah Kabupaten/Kota di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda, dalam memandang besarnya kewenangan yang diberikan pada pelaksanaan otonomi daerah, (b) relatif ada kecenderungan berkembangnya sikap primordialisme di sebagian *stakeholders* Pemerintah Kabupaten/Kota di dalam lingkup Pemerintah Kabupaten/Kota di era otonomi daerah sekarang ini, (c) relatif ada kecenderungan berkembangnya budaya *patron-clien* di sebagian *stakeholders* Pemerintah Kabupaten/Kota di dalam Pemerintah Kabupaten/Kota di era otonomi daerah sekarang ini, dan (d) relatif belum ada kepentingan dari forum-forum ulama Tapal Kuda untuk membawa kepentingan bagi pengembangan wilayah Tapal Kuda menjadi kawasan pengembangan ekonomi terpadu, baik di tingkat provinsi maupun nasional.

Ditinjau dari aspek ekonomi, antara lain: (a) relatif belum dapat dijumpai bentuk-bentuk 'inisiasi' berupa konsep, rancangan, maupun model terkait dengan pengembangan perekonomian regional wilayah Tapal Kuda sebagai suatu kesatuan pengembangan kawasan ekonomi terpadu, baik di tingkat provinsi maupun nasional, (b) relatif minimnya sarana dan prasarana yang dapat dijadikan sebagai faktor penarik masuknya berbagai investasi, pada khususnya di sub-wilayah Pulau Madura dan Selat Madura, serta (c) keberadaan potensi lahan pertanian di sebagian besar wilayah Tapal Kuda adalah merupakan lahan-lahan marginal.

Ditinjau dari aspek sosial, antara lain: (a) relatif rendahnya tingkat pendidikan sebagian besar masyarakat di wilayah Tapal Kuda, pada khususnya masyarakat di daerah

pepesisiran, dan (b) relatif kurang pro-aktifnya dan/kurang terbukannya sebagian besar masyarakat di wilayah Tapal Kuda terhadap arus modernisasi.

Ditinjau dari aspek kelembagaan, antara lain: (a) relatif belum adanya kepentingan dari Pemerintah Pemerintah Pusat untuk ‘menginisiasi’ dan ‘menstimulasikan’ wilayah Tapal Kuda menjadi kawasan pengembangan ekonomi terpadu, (b) relatif belum adanya kepentingan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur untuk ‘menginisiasi’ dan ‘menstimulasikan’ wilayah Tapal Kuda menjadi kawasan pengembangan ekonomi terpadu, serta (c) relatif belum adanya kepentingan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada di dalam lingkup wilayah Tapal Kuda untuk melakukan ‘inisiasi’ guna menjadikan wilayah Tapal Kuda menjadi kawasan pengembangan ekonomi terpadu.

- **Alternatif Model Kebijakan Sinergis**

Alternatif model kebijakan yang dapat dipandang efektif dan efisien guna mensinergikan kepentingan mewujudkan kesatuan wilayah Tapal Kuda menjadi satu

kesatuan daerah perencanaan dengan kepentingan implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut, adalah pengembangan ekonomi terpadu ‘kawasan andalan’ berbasis ‘spesifik lokalita’. Dimana menurut PP No.47 Tahun 1997 pasal 7 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional (RTWN), kawasan andalan adalah kesatuan wilayah yang terbentuk berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan ekonomi yang direncanakan secara terpadu berdasarkan pada prinsip-prinsip penciptaan keunggulan-keunggulan spesifik lokasi (spesifik lokalita) yang dimiliki oleh daerah-daerah di dalam kesatuannya.

Ditekankan di dalam PP tersebut, melalui penciptaan kawasan andalan diharapkan dapat berperan mendorong pertumbuhan ekonomi bagi kawasan tersebut, kawasan di sekitarnya, serta dapat mewujudkan pemerataan pemanfaatan ruang di wilayah nasional. Adapun alternatif pengembangan spesifik lokalita yang dapat dipandang relatif tepat di masing-masing wilayah Kabupaten/Kota dalam wilayah Tapal Kuda sebagai kawasan andalan tersebut, dapat lebih dicermati Tabel 1.

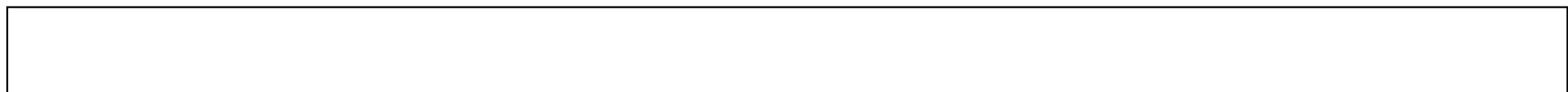
**Tabel 1. Alternatif Pengembangan Spesifik Lokalita yang Dapat Dipandang Relatif Tepat dalam Model Wilayah Tapal Kuda Sebagai Kawasan Andalan**

No	Alternatif Pengembangan Spesifik Lokalita yang Dapat Dipandang Relatif Tepat	Kabupaten/Kota										
		SM	SP	PM	BK	SB	SD	PS <sub>1</sub>	PS <sub>2</sub>	PB <sub>1</sub>	PB <sub>2</sub>	ST
1	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis tanaman pangan ( jagung dan kacang-kacangan).	⌆	⌆	⌆	⌆		⌆	⌆				⌆
2	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis perkebunan tembakau.	⌆	⌆	⌆	⌆			⌆				⌆
3	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis perkebunan lainnya											⌆
4	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis peternakan sapi potong dan kambing (domba).	⌆	⌆	⌆	⌆			⌆		⌆		⌆
5	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis peternakan sapi perah.							⌆		⌆		
6	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis perikanan laut .	⌆			⌆					⌆		⌆
7	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis perikanan tambak	⌆			⌆		⌆	⌆		⌆		
8	Mengembangkan pelabuhan perikanan.		⌆									⌆
9	Memperkuat pengembangan usaha-usaha agrobisnis/agroindustri berbasis kehutanan.							⌆		⌆		
10	Memperkuat pengembangan industri pendukung dan/atau pengguna (pengolah) produk sub-sektor penggalian.	⌆	⌆	⌆	⌆			⌆		⌆		⌆
11	Memperkuat pengembangan industri pendukung dan/atau pengguna (pengolah) produk sub-sektor pertambangan migas				⌆							
12	Memperkuat pengembangan industri/pengolahan makanan, minuman, dan tembakau					⌆					⌆	
13	Memperkuat pengembangan industri/pengolahan pupuk, kimia, dan barang karet					⌆	⌆	⌆	⌆		⌆	



Lanjutan Tabel 1. -----

No	Alternatif Pengembangan Spesifik yang Dapat Dipandang Relatif Tepat	Kabupaten/Kota										
		SM	SP	PM	BK	SB	SD	PS <sub>1</sub>	PS <sub>2</sub>	PB <sub>1</sub>	PB <sub>2</sub>	ST
14	Memperkuat pengembangan industri/pengolahan semen dan barang galian bukan logam					⌈	⌈					
15	Memperkuat pengembangan industri/pengolahan logam dasar dan besi baja					⌈	⌈					
16	Memperkuat pengembangan industri alat angkutan mesin dan peralatan					⌈	⌈	⌈	⌈			
17	Memperkuat pengembangan industri barang industri dan pengolahan lainnya					⌈	⌈					
18	Memperkuat pengembangan industri tekstil, barang dari kulit, dan alas kaki						⌈	⌈	⌈		⌈	
19	Memperkuat pengembangan industri kertas dan barang cetakan						⌈					
20	Memperkuat pengembangan industri barang dari kayu dan hasil hutan						⌈	⌈	⌈		⌈	
21	Memperkuat pengembangan industri listrik serta sarana dan prasarana pendukungnya.					⌈	⌈	⌈	⌈		⌈	
22	Memperkuat pengembangan industri gas serta sarana dan prasarana pendukungnya.					⌈			⌈			
23	Memperkuat pengembangan industri air bersih serta sarana dan prasarana pendukungnya.					⌈			⌈			
24	Memperkuat pengembangan usaha-usaha sektor bangunan (konstruksi)					⌈	⌈		⌈		⌈	
25	Memperkuat pengembangan usaha-usaha perdagangan	⌈	⌈	⌈	⌈		⌈	⌈	⌈	⌈	⌈	⌈
36	Mengembangkan pelabuhan perdagangan dan/atau pelabuhan peti kemas		⌈		⌈							
27	Memperkuat kemampuan (kapasitas) pelabuhan perdagangan								⌈		⌈	
28	Mengoptimalkan jalan raya lintas utara untuk jalur perdagangan	⌈	⌈	⌈	⌈							



Lanjutan Tabel 1. -----

No	Alternatif Pengembangan Spesifik yang Dapat Dipandang Relatif Tepat	Kabupaten/Kota										
		SM	SP	PM	BK	SB	SD	PS <sub>1</sub>	PS <sub>2</sub>	PB <sub>1</sub>	PB <sub>2</sub>	ST
29	Menguatkan kapasitas pelabuhan penyeberangan	↑										↑
30	Meningkatkan fungsi (kegunaan) kapasitas pelabuhan penyeberangan untuk pelabuhan perdagangan	↑										↑
31	Memperkuat pengembangan usaha-usaha perhotelan				↑			↑	↑			
32	Memperkuat pengembangan usaha-usaha restoran				↑							
33	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan angkutan jalan raya serta sarana dan prasarana pendukungnya	↑		↑	↑	↑	↑		↑		↑	↑
34	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan angkutan laut serta sarana dan prasarana pendukungnya		↑		↑	↑						↑
35	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan angkutan penyeberangan serta sarana dan prasarana pendukungnya	↑			↑	↑						
36	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan angkutan rel serta sarana dan prasarana pendukungnya					↑			↑			
37	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan angkutan udara serta sarana dan prasarana pendukungnya					↑						
38	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan penunjang angkutan serta sarana dan prasarana pendukungnya				↑				↑			
39	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan komunikasi secara umum serta sarana dan prasarana pendukungnya				↑							
40	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan pos dan telekomunikasi serta sarana dan prasarana pendukungnya				↑				↑	↑		
41	Memperkuat pengembangan usaha/industri terkait dengan penunjang telekomunikasi serta sarana dan prasarana pendukungnya				↑				↑			
42	Memperkuat pengembangan usaha-usaha keuangan Bank					↑			↑		↑	
43	Memperkuat pengembangan usaha-usaha keuangan non-Bank			↑	↑	↑			↑	↑	↑	↑
44	Memperkuat pengembangan usaha-usaha sewa bangunan	↑	↑	↑	↑		↑	↑	↑	↑		↑
45	Memperkuat pengembangan usaha-usaha penunjang keuangan	↑	↑			↑						

Lanjutan Tabel 1. -----

No	Alternatif Pengembangan Spesifik yang Dapat Dipandang Relatif Tepat	Kabupaten/Kota										
		SM	SP	PM	BK	SB	SD	PS <sub>1</sub>	PS <sub>2</sub>	PB <sub>1</sub>	PB <sub>2</sub>	ST
47	Memperkuat pengembangan usaha-usaha jasa perusahaan	/	/	/	/	↑	↑	/	/	/	/	/
49	Menguatkan potensi sub-sektor jasa pemeritahan umum	↑	↑	↑	↑	/	/	↑	↑	↑	↑	↑
50	Memperkuat pengembangan usaha-usaha di sub-sektor jasa swasta	↑	/	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
51	Memperkuat pengembangan usaha-usaha di sub-sektor jasa sosial dan kemasyarakatan	↑	↑	↑	↑	/	↑	↑	↑	↑	↑	↑
52	Memperkuat pengembangan usaha-usaha di sub-sektor jasa hiburan dan kebudayaan	/	/	/	/	↑	/	↑	/	/	↑	↑
53	Memperkuat pengembangan usaha-usaha di sub-sektor jasa perorangan dan rumah tangga.	/	/	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑

**Keterangan:**

SM = Kabupaten Sumenep  
 SP = Kabupaten Sampang  
 PM = Kabupaten Pamekasan  
 BK = Kabupaten Bangkalan

SB = Kota Surabaya  
 SD = Kabupaten Sidoarjo  
 PS<sub>1</sub> = Kabupaten Pasuruan  
 PS<sub>2</sub> = Kota Pasuruan

PB<sub>1</sub> = Kabupaten Probolinggo  
 PB<sub>2</sub> = Kota Probolinggo  
 ST = Kabupaten Situbondo

## SIMPULAN DAN SARAN

### Simpulan

Simpulan yang dapat ditarik dari hasil penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- (1) Dapat diidentifikasi ada 6 (enam) faktor kritis tinjauan aspek politis, 8 (delapan) aspek ekonomi, 3 (tiga) aspek sosial, serta 7 (tujuh) aspek kelembagaan yang dapat dipandang berpotensi sebagai ‘faktor pendorong’ guna mewujudkan kemungkinan wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah dewasa ini.
- (2) Dapat diidentifikasi ada 4 (empat) faktor kritis tinjauan aspek politis, 3 (tiga) aspek ekonomi, 2 (dua) aspek sosial, serta 3 (tiga) aspek kelembagaan yang dapat dipandang berpotensi sebagai ‘faktor penghambat’ guna mewujudkan kemungkinan wilayah Tapal Kuda yang dikonsepsikan sebagai daerah nodal menjadi kesatuan daerah perencanaan di era otonomi daerah dewasa ini.
- (3) Alternatif model kebijakan yang dapat dipandang efektif dan efisien guna mensinergikan kepentingan mewujudkan kesatuan wilayah Tapal Kuda menjadi satu kesatuan daerah perencanaan dengan kepentingan implementasi kebijakan otonomi daerah, adalah pengembangan ekonomi terpadu ‘kawasan andalan’ berbasis ‘spesifik lokalita’.

### Saran

Guna dapat mewujudkan keinginan untuk mensinergikan kesatuan wilayah Tapal Kuda menjadi satu kesatuan perencanaan dalam model kebijakan pengembangan ekonomi terpadu ‘kawasan andalan’ berbasis ‘spesifik lokalita’, maka para pihak yang berkepentingan terhadap hal ini (*stakeholders*) di tingkat Provinsi Jawa Timur pada khususnya dan di tingkat Pemerintah Pusat pada umumnya, hendaknya dapat memulai upaya-upaya advokasinya dengan menggunakan isu-isu dari sisi tinjauan aspek: (a) ekonomi, (b) politis, (c) kelembagaan, dan (d) sosial, bahwa kesatuan wilayah Tapal Kuda akan dapat lebih efektif dan efisien apabila

dikembangkan menjadi satu kesatuan perencanaan ekonomi terpadu kawasan andalan berbasis spesifik lokalita di era otonomi daerah dewasa ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiharsono, S. 2001. *Teknik Analisis Pembangunan Wilayah Pesisir dan Lautan*, Cetakan Pertama. Jakarta: PT. Pradnya Paramita.
- Djojodipuro, M. 1992. *Teori Lokasi*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.
- Gaffar, A. 2000. *Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang*, dalam *Jurnal Ilmu Sosial Transformatif* Edisi 5 Tahun II-2000. Yogyakarta: Insist Press.
- Glasson, J. 1978. *An Introduction to Regional Planning; Concepts, Theory and Practice*. Second Edition. London: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd.
- Hidayat. S., 2000. *Dilema Otonomi Daerah Perluasan Wewenang Daerah vs Wewenang Elite Daerah*. Analisis CSIS Tahun XXIX/2000, No.1. Jakarta: CSIS.
- Muthis, T. 2001. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada,
- Newman W. L.. 1997. *Social Research Methods; Qualitative and Qunatitative Approach*. Third Edition. Boston-USA: Allyn and Bacon.
- Sukirno, S. 1976. *Beberapa Aspek dalam Persoalan Pembangunan Daerah*. Cetakan Kesatu. Jakarta: Lembaga Penetbit FE-UI.
- Sitohang, P. 1990. *Pengantar Perencanaan Regional*. Edisi Kedua. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.

Smith, B.C. 1985. *Decentralization; The Territorial Dimension of the State*, dalam Syarif Hidayat. 2000. Dilema Otonomi Daerah Perluasan Wewenang Daerah vs Wewenang Elite Daerah. Analisis CSIS Tahun XXIX/2000, No.1. Jakarta: CSIS.

Supriyono, A., Aditya W., Ati K., Djoko S. 2009. *Karakteristik Perkembangan Perekonomian Regional Wilayah Tapal Kuda*

*Provinsi Jawa Timur Antara Sebelum dan Setelah Pelaksanaan Otonomi Daerah.*  
Jember: Lembaga Penelitian Universitas Jember.

**Perundang-Undangan:**

- (1) PP No.47 Tahun 1997 tentang Tata Ruang Wilayah Nasional (RTWN)
- (2) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah